



Taille de pays et stratégie de concurrence fiscale des petits pays

Nicolas Chatelais

► To cite this version:

Nicolas Chatelais. Taille de pays et stratégie de concurrence fiscale des petits pays. 2011. halshs-00654388

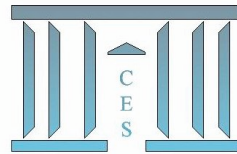
HAL Id: halshs-00654388

<https://shs.hal.science/halshs-00654388>

Submitted on 21 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Taille de pays et stratégie de concurrence fiscale des petits pays

Nicolas CHATELAIS

2011.82



Taille de pays et stratégie de concurrence fiscale des petits pays

Chatelais Nicolas

CES-TEAM, Université Paris I

Maison des Sciences Économiques

106-112, bd de l'Hôpital, 75647 Paris cedex 13

Email : Nicolas.Chatelais@malix.univ-paris1.fr

Résumé :

Dans cet article, nous tentons d'appréhender le choix des politiques économiques des pays à l'aune du critère de taille. En effet, selon le cas où un pays est grand ou non, celui-ci aura incitations différentes quant au choix de sa stratégie de croissance. Ainsi théoriquement, un grand pays favorisera plus une politique qui stimule la demande alors qu'un petit optera pour une stratégie améliorant son attractivité et sa compétitivité, les exportations nettes contribuent beaucoup à la croissance économique. Dans le cadre d'une union monétaire telle que la zone euro, ces choix relèvent d'une importance cruciale. Ainsi, nous mettons en avant que la construction européenne, en particulier, l'Union Économique et Monétaire (UEM), est un processus asymétrique favorisant à la fois les petits pays et la mise en place de politiques de croissance non coopératives. Parmi celles-ci, nous nous intéressons plus particulièrement à la mise en place de la concurrence fiscale comme politique de croissance dans certains pays. Cette politique doit être vue comme une stratégie opportuniste des petits pays néfaste pour la croissance globale de l'UE.

Mots clés : Taille de pays, Concurrence Fiscale, Comportement non coopératif, Stratégie Opportuniste.

Code JEL : E02, E62, F2, H30, H32, H73, H77

1 Introduction :

Depuis le début des années 2000, la croissance de l'UE est médiocre et cela est encore plus prégnant pour les pays membres de la Zone Euro. Il est souvent affirmé par les détracteurs de l'UE et de la zone euro que celles-ci n'arrivent pas à protéger ces membres contre la concurrence accrue des pays du reste du monde. Plus précisément, les pays les plus en difficultés semblent être les grands (Allemagne, France, Italie, Royaume Uni) et l'Espagne après la crise de 2008. A l'opposé, une majorité de petits pays semblent mieux s'en sortir et quelques uns connaissent de bonnes performances économiques. Au sein de cet article, nous essayons de savoir pourquoi les petits pays de l'UE ont un surplus de croissance comparativement aux grands.

Ceci se vérifie lorsque qu'une analyse des faits stylisés est faite. Les petits pays européens semblent avoir les meilleures performances de croissance. Nous nous demandons si le fait d'appartenir à l'UE ou l'UEM a un impact positif pour les petits tandis qu'il semble absent pour les grands pays. Plus précisément, nous essayons de savoir si l'intégration européenne est un processus asymétrique favorisant la croissance des petits pays. En effet, le cadre institutionnel et économique semble conférer des avantages et des « pouvoirs » aux petits pays (Chatelais, 2011).

Il nous semble que les petits pays européens mettent en place des stratégies de croissance agressives, non Pareto-optimal, et que celles-ci ne sont pas contraintes par le cadre institutionnel européen, ou voir même encouragées par ce dernier. Nous pensons tout particulièrement à la désinflation compétitive ou à la concurrence fiscale. Nous nous concentrons uniquement sur la concurrence fiscale dans cet article. Ainsi, nous nous demandons, si les petits pays ont un intérêt supérieur aux grands pays à pratiquer la concurrence fiscale.

Nous commençons par définir la taille de pays et nous adoptons une classification. Puis, dans une deuxième partie, nous précisons la définition de la concurrence fiscale et analysons les faits stylisés.

2 Définition de la taille de pays.

Pour un économiste, donner une définition de la taille de pays est doublement difficile. Tout d'abord, il n'existe pas de consensus sur la définition de taille de pays ni de choix arrêté d'une unité de mesure la plus appropriée (Robinson, 1960). La taille est une notion difficile¹ à définir car elle recoupe plusieurs dimensions (géographique, économique, politique...)

¹ Pour plus de précisions, voir Chatelais (2011) : Taille de pays et croissance en Europe, WP CES Sorbonne.

interdépendantes les unes des autres mais sans aucune relation linéaire entre elles. De plus, la taille de pays est une notion relative et non absolue car la caractérisation de la taille d'un pays dépend également du contexte international ou institutionnel et du cadre spatio-temporel dans lequel évolue ce dernier. La seconde difficulté pour l'économiste est que les frontières d'un pays ne sont pas immuables et que par conséquent la taille d'un pays est susceptible d'évoluer au cours du temps. Ainsi, outre les motifs traditionnels pouvant expliquer les mouvements sécessionnistes ou intégrationnistes (ethniques, nationalistes, politiques...), nous pouvons ajouter les conditions ou l'environnement économique dans lequel évoluent les pays.

Nous allons donc préciser la définition de taille de pays que nous retenons dans cet article.

2.1 Double dimension de la taille

2.1.1 Taille de pays

Dans la littérature, trois dimensions sont généralement retenues pour définir la taille d'un pays : les critères géographiques, économiques et politiques. Seulement l'utilisation conjointe de ces trois critères n'aboutit à aucun consensus sur la classification des pays.

Nous avons besoin de préciser la définition de la taille de pays dans un cadre européen. Ainsi sur un plan géographique et économique, une frontière claire apparaît entre petits et grands pays. Ainsi, d'après le critère du PIB ou de la population (tableau 1), le groupe des grands pays serait composé de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni ainsi que de l'Espagne.

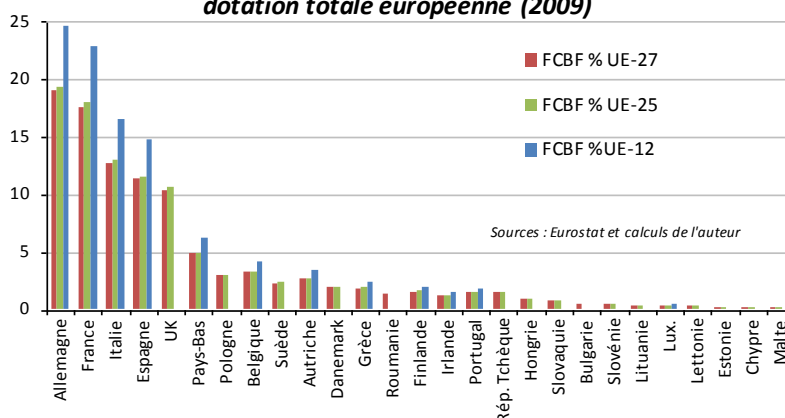
Les autres pays sont considérés comme petits. Le cas de la Pologne est le plus difficile à trancher car ce pays est grand par la superficie et sa population mais relativement petit si nous tenons compte de son poids économique dans l'UE-27. Nous avons classé ce pays dans le groupe des petits mais il est sans doute amené à devenir un grand dans plusieurs années. Anticipant sur la fin de cet article (portant sur concurrence fiscale pour attirer les bases productives mobiles sur le territoire national), nous ajoutons un nouveau critère de sélection qui est le volume de capital productif présent sur le territoire (graphique 1). Le fait de prendre le capital comme objet de la concurrence fiscale et non les hauts revenus ou l'épargne sera justifiée dans la dernière partie de cet article. Pour ce critère, la distinction entre grands et petits pays est claire et nous retrouvons la même classification que précédemment. Le positionnement de la Pologne dans le groupe des petits pays est entériné du fait de la faible part de capital présent sur son territoire.

Tableau 1 : Taille géographique et économique des pays européens

	Superficie (milliers de km ²)	Superficie (% des 27)	Population (2008, millions)	Population (2008,% des 27)	PIB (2008, milliers d'euros)	PIB (2008, % des 27)
Union européenne (27 pays)	4310		497,6		12506	
Union européenne (25 pays)	3961		468,5		12332	
Zone euro (16 pays)	2577		327,1		9264	
Allemagne	357	8,3	82,2	16,5	2495	20,0
France	544	12,6	63,9	12,9	1950	15,6
Royaume-Uni	243	5,7	61,2	12,3	1818	14,5
Italie	301	7,0	59,6	12,0	1567	12,5
Espagne	505	11,7	45,3	9,1	1088	8,7
Pologne	312	7,3	38,1	7,7	362	2,9
Roumanie	238	5,5	21,5	4,3	139	1,1
Pays-Bas	41	1,0	16,4	3,3	595	4,8
Grèce	131	3,1	11,2	2,3	239	1,9
Belgique	30	0,7	10,7	2,1	344	2,8
Portugal	91	2,1	10,6	2,1	166	1,3
République tchèque	78	1,8	10,4	2,1	147	1,2
Hongrie	93	2,2	10,0	2,0	105	0,8
Suède	441	10,2	9,2	1,8	328	2,6
Autriche	83	1,9	8,3	1,7	281	2,3
Bulgarie	110	2,6	7,6	1,5	34	0,3
Danemark	43	1,0	5,5	1,1	233	1,9
Slovaquie	49	1,1	5,4	1,1	64	0,5
Finlande	338	7,8	5,3	1,1	184	1,5
Irlande	69	1,6	4,4	0,9	181	1,5
Lituanie	62	1,5	3,4	0,7	32	0,3
Lettonie	64	1,5	2,3	0,5	23	0,2
Slovénie	20	0,5	2,0	0,4	37	0,3
Estonie	43	1,0	1,34	0,3	16	0,1
Chypre	9,3	0,2	0,79	0,2	17	0,1
Luxembourg	2,6	0,1	0,48	0,1	39	0,3
Malte	0,3	0,0	0,41	0,1	5,7	0,0

Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.

Graphique 1 : Détention de capital en proportion de la dotation totale européenne (2009)



Ainsi, le groupe des grands pays est composé : de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Espagne.

Le groupe des petits pays se compose donc : des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg, de l'Irlande, de la Grèce, du Portugal, de l'Autriche, du Danemark, de la Suède, de la Finlande et des dix Pays d'Europe Centrale et de l'Est (PECO) : Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Estonie, Malte, Chypre auxquels nous ajoutons les deux derniers pays ayant intégré l'UE en 2007 à savoir la Roumanie et la Bulgarie.

Avant de poursuivre, il convient de noter que cette catégorisation n'est justifiée que dans le contexte européen et non à l'échelle mondiale. Ainsi, l'Espagne qui est considérée comme un grand pays dans notre étude serait sans doute rétrogradé dans le groupe de pays de taille moyenne, voire de petite taille, dans une étude concernant l'ensemble des pays de l'OCDE. Ensuite, le fait qu'un pays soit considéré comme grand ou petit aujourd'hui ne sera peut être pas vérifié dans le futur. Outre l'évolution économique, nous faisons surtout référence à l'évolution possible des frontières de certains pays. Ainsi, avant de faire une analyse des coûts et des avantages liés à la taille, nous allons rapidement faire un point sur la dynamique des frontières qui conduit à l'évolution de la taille des pays.

Les petits pays ont donc des avantages pour stimuler leur croissance et ont donc la possibilité de mettre en place des stratégies de croissance telle que la concurrence fiscale.

3 La concurrence fiscale : une stratégie de croissance des petits pays en Europe

3.1 Environnement et comportements stratégiques des petits pays

Dorénavant, nous ne pouvons plus considérer les petits pays comme étant défavorisés par rapport aux grands. L'environnement mondial et européen a beaucoup évolué depuis la seconde guerre mondiale et l'intégration internationale est de plus en plus avancée. Dans ce contexte, les petits pays ont une carte à jouer pour avoir de bonnes performances économiques et peuvent mettre en place des stratégies pour atteindre leurs objectifs de croissance.

Dans la littérature traditionnelle l'hypothèse de petite économie ouverte a toujours conduit à l'élimination de toutes considérations stratégiques pour les petits pays étant donné qu'ils ne peuvent pas influencer les variables économiques (prix, taux d'intérêts...). Dans ce cadre d'analyse et d'après Laurent & Le Cacheux (2007), la petite économie ouverte est l'équivalent exact, sur la scène internationale, de l'agent privé dans un environnement de concurrence parfaite ; elle est « preneuse de prix »² sur tous les marchés. En d'autres termes, une petite économie ouverte peut entreprendre la politique économique de son choix tout en ignorant sans crainte la réaction du reste du monde à ses propres actions. La notion de comportement stratégique est absente car les décisions et les actions des petits pays ne sont pas prises en compte (par les grands). Par conséquent il n'y a pas d'interdépendance entre les politiques des petits et des grands pays, c'est-à-dire que les choix de politiques économiques des petits pays n'influencent pas ceux des grands. Ceci est en réalité discutable, mais nous y reviendrons. A l'opposé, les grands pays ne sont pas dans la même position car ils peuvent avoir de l'influence sur les différentes variables économiques mondiales ou régionales. Toujours dans le cadre de concurrence pure et parfaite, ces grands pays ont un pouvoir de marché (Laurent & Le Cacheux, 2007) et prennent leurs décisions de politiques économiques sans tenir compte de celles des petites économies ouvertes car celles-ci n'ont aucune influence sur eux.

Cependant, ce cadre d'analyse n'est plus valable au vu du contexte actuel de la mondialisation et plus particulièrement au vu du degré élevé de l'intégration européenne. Dans le cadre de l'Union européenne et plus précisément de l'Union Monétaire, chaque pays, petit ou grand, ne peut plus agir indépendamment des autres dans leurs choix de politiques de croissance et doivent prendre en compte les réactions de leurs voisins. Ceci est dû au fait que tous les pays ne jouent plus dans un environnement passif mais dans un cadre stratégique (Laurent & Le Cacheux, 2007). Ceux-ci partagent les mêmes règles ou contraintes institutionnelles (PSC) et même certains instruments de politiques économiques (politique monétaire), ce qui conduit à la création ou au renforcement d'interdépendances. Ces

² « price taker »

interdépendances se caractérisent par des externalités³, positives ou négatives, issues des politiques structurelles, budgétaires, fiscales ou sociales de chaque état membre. Ainsi, les états membres sont obligés de prendre en compte les comportements stratégiques des autres pays, et donc des petits pays, lors de leurs choix de politiques économiques. Ce constat, même s'il est très accentué dans le cadre européen par la présence d'un marché commun et d'une monnaie unique, est vrai pour le reste du monde, notamment pour les autres zones d'intégrations régionales moins avancées comme l'ALENA⁴, le MERCOSUR⁵ ou l'ASEAN⁶.

Avant de poursuivre sur les différentes stratégies que peuvent entreprendre les grands et les petits pays, il est important de bien spécifier le cadre dans lequel se déroule le jeu et les choix stratégiques des pays. Tout d'abord, dans un cadre stratégique où il existe des interdépendances, nous devons considérer que les gouvernements de chaque pays sont des agents rationnels qui cherchent à maximiser le bien-être de leurs citoyens et non le leur (Le Cacheux, 2005). Nous considérons donc les gouvernements comme bienveillants et non comme des léviathans, car les gouvernements sont dans la majorité des cas élus par les citoyens. Ceux-ci vont donc choisir et conduire la politique économique de leurs pays en mobilisant toutes les ressources et instruments de politiques économiques qu'ils ont à leur disposition. Ainsi, nous supposons que les intérêts domestiques seront toujours prédominants dans les préférences des gouvernements, ce qui implique que les frontières ont un impact⁷ dans les différents choix stratégiques (McCallum, 1995). De plus, dans le cadre de l'UE, un gouvernement devra tenir compte des règles imposées par la constitution et les contraintes de la politique monétaire commune. De ce point de vue, ce qui compte sont les règles du jeu, les instruments dans les mains des différents joueurs et les contraintes auxquelles ils font face. Dans ce cas, les préférences des gouvernements nationaux n'ont pas été bouleversées par l'introduction de l'euro et sont restées similaires à celles d'avant la création de la zone euro. Par contre, les préférences nationales vont diverger selon la taille du pays pris en compte quelque soit le cadre d'intégration régionale considérée. Effectivement, les gouvernements de pays de tailles différentes ne font pas face aux mêmes contraintes et donc aux mêmes options de politiques économiques ce qui les conduit donc à mettre en place des stratégies différentes. Ces stratégies sont choisies grâce à l'analyse des coûts/bénéfices induits par les différentes politiques économiques potentielles. Ainsi, ces choix rationnels ne seront pas similaires selon la taille du pays.

Tous les instruments de politiques économiques à la disposition des états n'ont pas les mêmes effets, les mêmes implications ni même des objectifs similaires selon la taille du pays et selon l'appartenance ou non à une Union monétaire. Ainsi, l'angle de lecture est double car nous devons d'abord faire attention à la taille du pays puis à sa position régionale

³ « Spillover effects ».

⁴ Accord de Libre Echange Nord Américain ou North American Free Trade Agreement (NAFTA).

⁵ Mercado Común del Sur.

⁶ Association des nations du Sud-est Asiatique.

⁷ « borders matters » McCallum (1995)

relative. Ainsi, les petits pays, souvent caractérisés par des petites économies ouvertes, qu'ils évoluent dans le cadre d'une Union monétaire ou non, n'auront pas souvent recours à des politiques de gestion de la demande car peu efficaces. Par contre, il y aura une grande différence entre les petits pays s'ils appartiennent ou non à une Union monétaire, car certains pourront manipuler leur taux de change nominal par l'intermédiaire de la politique monétaire et les autres en seront dépourvus. De même, les grands pays auront les mêmes préférences pour des politiques budgétaires, mais celles-ci seront plus ou moins contraintes s'ils participent ou non à une Union monétaire. Ces contraintes conduisent donc à des options différentes.

Rappelons que, traditionnellement, être un « petit pays » est synonyme d'isolement⁸, de coûts d'infrastructures élevés, de manque de ressources, de diversification restreinte et entraîne sur le plan de la division internationale du travail d'énormes difficultés à fonder son activité économique sur les avantages liés aux économies d'échelle. Cela implique aussi, dans le même temps, une dépendance extrême vis-à-vis du monde extérieur et donc une vulnérabilité face au moindre changement survenant avec des partenaires de plus grande taille. Ces caractéristiques de petite économie, où existent des handicaps naturels, ont été remises en question par la mondialisation. Effectivement, aucun pays, grand ou petit, ne peut se soustraire aux pressions exercées par la mondialisation. Mais celle-ci ne comporte pas que des risques. Elle est aussi source d'opportunités. Aucun pays ne peut vivre passivement la mondialisation, ni fonder ses stratégies nationales sur une protection permanente vis-à-vis d'elle. Ainsi, les petits pays, notamment ceux de l'UE, font face à de nombreux choix de stratégies économiques et politiques pour tirer avantage de ce nouvel environnement.

Ainsi, l'intégration régionale européenne apparaît comme un bienfait pour les petits pays pour compenser les handicaps naturels que sont la petite taille et la vulnérabilité. Elle permet d'élargir la base productive, d'exploiter les ressources d'une manière plus rationnelle, d'améliorer la spécialisation et surtout de renforcer l'attrait économique pour les investisseurs. Nous savons également, depuis Olson (1965) et comme le rappelle Le Cacheux (2005), que dans les contextes où des actions collectives peuvent être souhaitables du point de vue du groupe tout entier, celles-ci sont d'autant plus difficiles à décider que le groupe est composé d'un nombre important de pays hétérogènes, notamment par la taille, et que les plus petits membres du groupe tendront généralement à profiter des avantages que leur confère leur taille pour choisir des stratégies opportunistes et se comporter en « passagers clandestins » (Créel, Laurent & Le Cacheux 2007).

⁸ Dans le cas où le taux d'ouverture est faible. Dans le cas contraire, on ne peut parler d'isolement, De nombreux exemples existent comme les anciens comptoirs du commerce que sont Hong Kong, Taiwan ou Singapour

3.2 Stratégie de concurrence fiscale

A partir du moment où les pays ont abandonné leur souveraineté monétaire (ou sont en passe de le faire pour les pays participant au MCE II⁹) et par conséquent l'instrument monétaire en intégrant l'UEM, les gouvernements de ces pays seront tentés de recourir aux instruments de politiques économiques (politiques structurelles, politiques budgétaires...) restant entre leurs mains pour résoudre les problèmes qui ne sont pas traités par des politiques communes coordonnées. Les gouvernements peuvent même utiliser ces différents instruments hors situation de crise et pratiquer des politiques non-coopératives. Dans le nouveau contexte institutionnel de l'UE et de la zone euro, ces stratégies nationales opportunistes prennent de nouvelles formes et les intérêts qu'elles présentent pour les gouvernements dépendent essentiellement des aspects nationaux. C'est ici que va jouer l'effet de taille : en effet, comme nous l'avons vu précédemment, chaque politique (structurelle, macroéconomique...) a des résultats différents selon la taille du pays. Ainsi, les principales stratégies de politiques économiques non-coopératives que les petits pays peuvent mettre en place sont :

- La concurrence fiscale et sociale (Artus, 2003),
- La désinflation compétitive (Atkinson & al, 1992 ; Créel, Laurent & Le Cacheux 2007 ; Le Cacheux, 2005)
- La politique de change pour les petits pays non membres de la zone euro (Martin, 1997).

Nous nous intéresserons dans cet article qu'à la stratégie de concurrence fiscale potentiellement mise en place par les petits pays. Nous allons donc expliciter ce que nous entendons par concurrence fiscale en précisant la définition des termes et le champ d'étude.

3.2.1 Qu'est ce que la concurrence fiscale ?

Nous allons donc caractériser la concurrence fiscale et les assiettes (bases fiscales) ciblées par cette concurrence. Nous analyserons les faits stylisés de la concurrence fiscale en Europe et nous justifierons pourquoi nous pensons que les petits pays peuvent avoir une incitation à pratiquer la concurrence fiscale.

⁹ Mécanisme de Change Européen

3.2.1.1 Définition

Il y a situation de concurrence fiscale si les décisions d'une administration publique locale ou nationale affectent directement les capacités d'autres administrations et si les mécanismes de marché se révèlent insuffisants pour réguler cette interaction. Il y a alors création d'une externalité fiscale. D'un point de vue collectif, la concurrence fiscale n'est alors pas économiquement optimale. L'administration responsable ne paie pas l'interaction engendrée en cas d'externalité négative ou n'est pas rétribuée en cas d'externalité positive. Ainsi, la concurrence fiscale peut également se définir comme un comportement non-coopératif de fixation à la baisse des taux d'imposition par des gouvernements indépendants se faisant concurrence pour attirer les bases fiscales mobiles. La question de la concurrence fiscale est au cœur des attentions dans le contexte de l'intégration économique et de la mobilité croissante des facteurs de productions et de quelques autres bases.

Pour qu'il y ait situation de concurrence fiscale internationale, deux conditions sont ainsi nécessaires :

- Il faut que les bases fiscales (moyens de production mais également les bénéfices¹⁰) soient mobiles et répondent aux différentiels de pression fiscale entre les pays,
- Il faut que les gouvernements prennent en compte cette mobilité et qu'ils aient la volonté d'attirer ces bases fiscales mobiles par le biais d'une pression fiscale moins lourde.

La concurrence fiscale repose donc sur la mobilité des bases fiscales. Alors que la liberté de circulation des capitaux, des biens, des prestations de services et des travailleurs s'accroît sous l'effet de l'intégration croissante des économies nationales, les États gardent une prérogative fiscale et maintiennent des systèmes fiscaux nationaux différents condamnés à coexister. Alors, si les agents économiques sont rationnels, ils cherchent, lorsqu'ils en ont la possibilité, à être taxés dans les localités ou les pays où la pression fiscale est la plus faible. Tout se passe alors comme si les systèmes fiscaux des États étaient plus ou moins directement mis en concurrence par les acteurs qui cherchent à minimiser leurs impôts : entreprises, salariés, détenteurs de capitaux.

Pour éviter la fuite vers d'autres pays des bases sur lesquelles est assis l'impôt, les États seraient contraints de réagir, soit en coordonnant davantage leurs politiques fiscales, soit en modifiant unilatéralement leur système fiscal afin d'attirer ou de retenir ces bases imposables. Dès lors, les choix des États en matière d'imposition, à l'origine souverains, sont aujourd'hui mutuellement contraints. La concurrence fiscale est donc à la fois statique (situation où les agents économiques mettent en concurrence les différents systèmes fiscaux des états) et dynamique (réaction des gouvernements pour améliorer leur attractivité).

¹⁰ Comportement d'optimisation fiscale de la part des entreprises.

Dans cet article, nous ne prenons pas en compte la concurrence fiscale verticale (lorsque les administrations concernées sont de niveaux différents) car nous nous concentrons sur la concurrence fiscale entre états, c'est-à-dire sur la concurrence fiscale horizontale. Ainsi, nous nous intéressons aux problèmes posés par la coexistence de systèmes d'imposition différents au niveau des États. Nous nous intéressons tout particulièrement à la concurrence fiscale pour attirer les entreprises et le capital productif.

3.2.1.2 Bases fiscales sujettes à la concurrence fiscale

Pour traiter de la concurrence fiscale, il convient de déterminer les bases fiscales potentiellement visées. Tout d'abord, la concurrence fiscale n'affecte que les bases imposables mobiles. Plusieurs types de bases imposables sont ainsi en mesure de faire jouer la concurrence fiscale entre les États. Les entreprises nationales peuvent être en mesure de localiser à l'étranger soit leur production, soit une partie de leurs bénéfices par le biais de relations intragroupes (filiales et maison mères). Les individus peuvent choisir de localiser à l'étranger leur épargne et d'autres éléments de leur patrimoine. Ils peuvent également élire domicile à l'étranger dans la mesure où la fiscalité des revenus et du patrimoine leur serait plus favorable. Cependant, aucune de ces assiettes ne sont parfaitement mobiles. En effet, celles-ci peuvent également répondre à d'autres facteurs de localisation dont la fiscalité fait partie. Les économistes analysent généralement le capital comme un facteur de production plus mobile que le travail. Ensuite, il peut y avoir des différences de mobilité entre capital productif et capital financier (plus mobile). De même, les travailleurs qualifiés semblent également plus mobiles.

La concurrence fiscale porte ainsi sur les bases imposables les plus mobiles. Dans le cadre de cet article, nous intéresserons uniquement à la concurrence pour attirer les bases fiscales composées du capital productif et des profits des entreprises. La définition de Oates (1972) souligne le rôle prépondérant de la mobilité des bases imposables. Néanmoins, la mobilité des bases fiscales dépend fortement de l'échelle géographique considérée. A l'échelle intra-nationale (régionale ou urbaine par exemple), les ménages sont relativement mobiles et peuvent attacher beaucoup d'importance à la pression fiscale et aux aménités offertes par ces différentes juridictions. Ils peuvent faire jouer la concurrence et des réallocations des bases imposables composées des revenus des ménages peuvent s'effectuer. Ceci n'est pas le cas à l'échelle internationale et même européenne¹¹ car leur mobilité est restreinte pour diverses raisons (famille, barrière de la langue, professionnelle... OCDE, 2007).

¹¹ Seuls les très hauts revenus peuvent se permettre de localiser les revenus de leurs patrimoines dans un pays à faible pression fiscale

Concernant la concurrence pour attirer l'épargne, celle-ci est limitée au niveau européen. Pourtant l'épargne des agents économiques est sans doute la base imposable la plus mobile. Mais, en 2003, le Conseil européen a instauré un système d'échange d'informations entre les pays afin d'éviter la concurrence pour attirer l'épargne des non-résidents. Ce système permet à un État de collecter des informations bancaires concernant les comptes épargne de ses propres ressortissants localisés à l'étranger. Ainsi, cet État peut taxer les revenus étrangers de ces agents nationaux¹².

La concurrence par le biais de la fiscalité sur la consommation est également limitée. Depuis 1993, l'UE a choisi, lors de la construction du marché unique, d'avoir une harmonisation des taux de TVA. Cependant, la consommation étant une base fiscale quasi immobile, celle-ci est peu sujette à la concurrence. Ainsi, après l'harmonisation des bases, les États membres se sont mis d'accord pour un taux de TVA minimum dit « normal » de 15%¹³.

Un consensus existe pour considérer que les assiettes les plus mobiles sont les bases imposables des entreprises (capitaux et bénéfices), ainsi que les revenus et les patrimoines financiers des personnes physiques les plus fortunées. Dans cet article, nous analysons uniquement la concurrence pour attirer les entreprises.

En effet, la mobilité des capitaux semble être prédominante sur la scène internationale et plus particulièrement à l'échelle européenne. Du fait des Investissements Directs à l'Étranger (IDE), la production à l'étranger augmente désormais plus vite que les échanges commerciaux. Par ailleurs, la CNUCED¹⁴ estime à 30% la part de la production des firmes multinationales (FMN) dans la production mondiale. L'ordre de grandeur et l'impact de la mobilité des bases imposables des entreprises sont beaucoup plus importants que ceux des phénomènes de délocalisation concernant les personnes. Et ce, d'autant plus que les décisions de localisation des individus sont souvent liées à une problématique d'entreprise¹⁵. Quant aux salariés à hauts revenus, leur mobilité géographique traduit rarement une décision purement personnelle mais s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'entreprise qui les emploie. Ainsi, dans un monde de plus en plus intégré, le rendement après impôt du capital est déterminé au niveau européen, voir au niveau mondial. Une baisse du taux d'imposition sur le capital dans un pays fait augmenter le rendement après impôt pour un même rendement avant impôt. Les investissements affluent jusqu'à ce que le rendement

¹² Seul La Belgique, l'Autriche, le Luxembourg et la Suisse était exempt de participation aux échanges d'information mais en contrepartie ces pays devaient instaurer une fiscalité des revenus de l'épargne.

¹³ Aucun taux plafond n'a été fixé. Le taux de TVA a augmenté de deux points entre 1984 et 2007 (de 18 à 20%) pour l'Union européenne à 15, et il resté stable autour de 19% pour les nouveaux États membres depuis 1995. En 2007, on constate une certaine diversité dans les taux de TVA normaux. Sur les 27 états membres, seuls deux (Chypre et Luxembourg) appliquent des taux planchers à 15% et deux autres (le Danemark et la Suède) ont des taux à 25%. Tous les autres oscillent entre ces deux bornes. Au contraire, la TVA sert plutôt à contrebalancer la faible pression fiscale sur les assiettes mobiles (exemple, Irlande, Pologne).

¹⁴ Conférence des Nations-Unis sur le commerce e le Développement.

¹⁵ S'agissant des détenteurs de capital, on observe ainsi que les plus importants d'entre eux ont un patrimoine constitué de manière prépondérante de parts d'entreprise

après impôt retrouve le niveau mondial, avec à la clé un niveau plus élevé de production et d'emploi.

En conclusion, l'intégration économique et monétaire européenne est un cadre propice à la concurrence fiscale du fait de la hausse de la mobilité des entreprises. De plus, la concurrence fiscale est perçue différemment par les entreprises et par les États. Pour les entreprises, elle offre une possibilité supplémentaire de réduire leurs charges fiscales. Pour les États, elle constitue un cadre contraignant qui limite la portée de la souveraineté nationale, ou une opportunité à saisir lorsque des dispositions fiscales favorables permettent d'attirer sur le territoire national du capital productif supplémentaire. Ainsi, si les états sont les acteurs de la concurrence fiscale, les entreprises semblent être le principal vecteur de la concurrence fiscale du fait de la mobilité de leurs activités de production ou de leurs bénéfices (optimisation fiscale).

3.2.1.3 Optimisation fiscale

Les entreprises, et plus particulièrement les firmes multinationales (FMN) sont les agents économiques les plus à même de faire jouer la concurrence fiscale entre États. Ainsi, ces entreprises peuvent modifier la répartition géographique de leur profits et donc de leurs charges fiscales grâce à deux mécanismes non exclusif l'un de l'autre (Bénassy-Quéré et al, 2003) :

- Les FMN peuvent confronter différents systèmes d'imposition lorsqu'elles déterminent la localisation de leurs investissements productifs (« délocalisation des activités »). La répartition de leur base fiscale s'en trouve mécaniquement modifiée. Les critères de confrontation sont d'importance variable selon le type d'investissement. Ils peuvent en outre soit porter sur l'aspect purement fiscal, soit tenir compte des contreparties offertes en termes de biens publics (qualités des infrastructures, qualifications de la main d'œuvre...),
- Optimisation fiscale : Les FMN peuvent en partie ne pas subir la fiscalité d'un pays où sont pourtant localisées certaines de leurs activités (« délocalisation des profits »). Les procédés d'optimisation reposent sur les relations intra-groupes, qu'elles soient financières ou commerciales. L'optimisation internationale est précisément l'utilisation des possibilités offertes par la coexistence des systèmes d'imposition nationaux pour minimiser l'imposition, sans nécessairement modifier le lieu d'exercice des activités réelles.

Ainsi, à défaut de se traduire par des flux de capital productif, la concurrence fiscale peut engendrer des comportements d'optimisation fiscale de la part des entreprises. L'optimisation fiscale se traduit par des transferts de revenus imposables des entreprises

dans des pays à faible imposition des sociétés. Ces comportements ne sont pas à la portée de toutes les entreprises, mais des seules multinationales. Dans la mesure où il n'y a pas de transfert de capital entre les pays, il est peu probable que l'efficacité productive soit très affectée par ce type de pratiques. Malgré tout, le financement des dépenses publiques en est affecté.

Par conséquent, lors de l'élaboration des réformes fiscales concernant l'imposition des revenus des entreprises, les gouvernements tiennent compte à la fois du potentiel de mobilité du capital investi mais également du transfert potentiel de bases fiscales sans déplacement d'actifs réels par des stratégies de prix de transfert ou de prêt et d'emprunt entre filiales de manière à reporter les bénéfices là où le taux d'imposition est le plus faible. La possibilité pour les FMN de pratiquer l'optimisation fiscale provient en partie de l'incapacité des états à trouver un accord sur une harmonisation des bases fiscales ou des taux d'imposition.

a- Rappels sur les principes d'imposition

Avant de décrire les techniques d'optimisation fiscale, il est utile de rappeler les deux principes d'imposition. Ainsi, d'après (Hugounenq, Le Cacheux & Madiès, 1999), il existe traditionnellement deux grands principes d'imposition internationale des bénéfices :

- le principe de la source (ou de territorialité),
- le principe de la résidence (ou bénéfice mondial).

Le premier suppose qu'un pays impose tous les revenus engendrés sur son territoire, qu'ils aient été réalisés par des résidents ou des non-résidents. Selon le second, le pays doit imposer tous les revenus perçus par les résidents nationaux, qu'ils aient été réalisés sur le territoire national ou à l'étranger. Ainsi, l'application stricte de l'un ou l'autre de ces principes évite les problèmes de la double imposition, mais engendre deux types d'inefficacités économiques lorsque les systèmes nationaux diffèrent :

- l'absence de neutralité à l'importation de capitaux (NIC).
- l'absence de neutralité à l'exportation des capitaux (NEC),

En clair, Hugounenq, Le Cacheux & Madiès (1999) expliquent qu'avec la NEC, un investisseur doit faire face au même taux effectif d'imposition quelle que soit la localisation de l'investissement. Ainsi, une entreprise ne voit pas son choix d'implanter une filiale dans un autre pays influencé par une différence de taux d'imposition. A l'inverse, la NIC nécessite que les entreprises d'un même marché national supportent le même taux d'imposition.

Pour réaliser la NEC, il faut imposer les entreprises sur la base de leur résidence : par exemple, une entreprise française doit supporter le taux français quel que soit le lieu où elle investit dans l'Union européenne. Dans ce cas, les entreprises sous contrôle étranger qui travaillent en France ont une imposition différente et la NIC n'est plus respectée. En revanche, la NIC est respectée si le principe de la source est appliqué. Les entreprises qui investissent en France doivent supporter le même taux d'imposition quel que soit leur pays d'origine. Dans ce cas, c'est la NEC qui ne serait pas respectée.

b- Régime pour éviter la double imposition

Dans les faits, les systèmes en vigueur sont un mélange du principe de la source et du principe de résidence (Hugounenq, Le Cacheux & Madiès, 1999). En effet, les États taxent à la fois les revenus réalisés à l'étranger par leurs résidents et les revenus des non-résidents. Dans ces conditions, les revenus produits par un investissement transnational sont soumis à une double imposition : dans le pays étranger où ils ont été réalisés et dans le pays de résidence.

Pour éviter d'imposer deux fois les sociétés, il existe trois systèmes :

- Le système de l'exonération (exemption),
- Le système de la déduction,
- Le système de crédit d'impôt (imputation ou avoir fiscal).

Ces systèmes engendrent des écarts de rendements après impôt sur un même investissement transnational. D'après Bretin, Guimbert & Madiès (2002), le système d'exonération, permet au revenu produit à l'étranger de ne supporter que le taux d'imposition en vigueur à l'étranger. En revanche, dans le système de déduction, les impôts payés dans le pays étrangers sont déduits de la base imposable quand ils sont déclarés dans le pays de résidence par la société mère. Enfin, le système de crédit d'impôt correspond en principe à un crédit accordé au titre des bénéfices imposés dans le pays source. Le montant d'impôt payé dans le pays de résidence est réduit du montant des impôts payé dans le pays étranger. Apparemment, pour l'investisseur, le système le plus avantageux est celui du crédit d'impôt complet (remboursable). Si le taux d'impôt est plus élevé dans le pays étranger que dans le pays domestique, alors l'investisseur est remboursé de la différence.

Faisant face à ces différents systèmes d'imposition et aux accords bilatéraux entre les pays de l'UE, les firmes multinationales peuvent adopter des comportements d'optimisation fiscale afin de réduire leurs montants imposables.

c- Optimisation des FMN

Au sein de l'Union européenne, les possibilités de localisation des bases fiscales indépendamment de celles des activités productives sont assez nombreuses. En effet, les FMN ont la possibilité de se soustraire en partie à leurs obligations fiscales en pratiquant l'optimisation fiscale. Celle-ci peut prendre différentes formes :

- *Optimisation des sources de financement des filiales* : financement par actions des filiales dans les pays à pression fiscale faible ou financement par emprunts (dettes) des filiales dans les pays à forte fiscalité.
- *Transferts des profits lors des transactions entre filiales* : une valeur ajoutée anormalement faible est alors déclarée dans les pays à forte taxation.
- *Modifier les prix de transferts* (à l'achat ou à la vente) : surévaluation ou sous-évaluation des prix d'acquisition des biens et services provenant de filiales.
- *Verser des redevances* (royalties) excessives ou sans contrepartie,
- *Octroyer des prêts sans intérêts ou émettre des dettes*,
- *Régimes spécifiques* (centre d'appel, Holding, R&D...).

Afin de saisir l'impact de l'optimisation fiscale sur la concurrence fiscale, nous faisons référence au modèle de Devereux & al (2008). Dans leur modèle à deux pays, les FMN ont la possibilité de pratiquer l'évasion fiscale au travers de prix de transfert entre filiales. Ils montrent qu'une augmentation du taux d'imposition sur le profit des sociétés dans le pays domestique provoque une augmentation du prix de transfert déclaré par la filiale localisée dans le pays domestique afin de transférer le profit vers une filiale localisée dans un pays voisin. Ils trouvent une situation opposée si le pays étranger augmente la pression fiscale sur les entreprises localisées sur son territoire, alors le prix de transfert déclaré dans le pays domestique diminue. Ceci vient du fait que la base fiscale disponible pour le gouvernement du pays domestique est composée à la fois des profits après transfert de la filiale domestique et de la différence entre le prix de transfert déclaré par la filiale localisée à l'étranger pour l'achat d'un bien à la filiale domestique et le vrai coût de ce bien pour la filiale domestique. Par conséquent, lorsque le pays étranger baisse son taux d'imposition, la filiale domestique augmente son transfert de profit vers sa filiale à l'étranger ce qui réduit la base imposable dans le pays domestique. D'autre part, la réduction du taux à l'étranger réduit le transfert de profit de la filiale à l'étranger vers le pays domestique. Finalement, les deux composantes de la base fiscale du pays domestique diminuent ce qui incite le pays domestique à réduire son taux d'imposition en réponse à la diminution du taux étranger.

En conclusion, il apparaît que les entreprises imposent une pression à la baisse sur les taux d'imposition. Avant de traiter les faits stylisés de la concurrence fiscale, il est intéressant de savoir si cette concurrence potentielle est néfaste ou non.

3.2.2 La concurrence fiscale est-elle dommageable ?

L'augmentation de l'intégration économique européenne suscite la crainte de voir la concurrence fiscale s'intensifier. Dans un environnement européen très peu coopératif sur les questions de fiscalité directe, et du fait de la perte de la souveraineté monétaire, la concurrence fiscale apparaît comme une stratégie de croissance crédible aux yeux des différents gouvernements. Si cette concurrence fiscale donne naissance à des interactions (c'est-à-dire que les gouvernements tiennent compte des décisions fiscales des autres gouvernements) et donc à une course au « moins disant fiscal », il est important d'en saisir toutes les répercussions positives ou négatives. Ainsi, nous pouvons recenser à chaque fois quatre arguments principaux expliquant que la concurrence fiscale peut être dommageable ou bénéfique.

3.2.2.1 Les effets négatifs de la concurrence fiscale

Les opposants à la concurrence fiscale avancent quatre arguments d'inefficience :

- Offre sous-optimal de biens publics,
 - Problèmes d'équité,
 - Répercussions négatives sur l'équilibre général,
 - Distorsions (localisation des activités économiques, structures des entreprises...)
- a- Externalités négatives : offre sous-optimale de biens publics suite à la création d'externalités fiscales accrues avec l'intégration économique

La concurrence entre États porte sur les revenus fiscaux qui viennent de l'imposition des facteurs mobiles de production, et qui permettent de financer des biens publics (Wildasin, 1988 ; Wilson, 1991 ; Bucovetsky, 1991). Zodrow & Mieszkowski (1986) et Wilson (1986) ont proposé un modèle de concurrence fiscale (BTCM : Basic Tax Competition Model) dans lequel ils décrivent la dynamique et les conséquences de la concurrence fiscale. La principale conclusion de leur modèle est qu'une augmentation unilatérale par un pays de son taux d'imposition conduit à une fuite d'une partie de son stock de capital à l'étranger. Cette

augmentation des taux permettra un accroissement du niveau des services publics. Néanmoins, se préoccupant seulement du bien-être de ses habitants, ce pays ne tient pas compte des externalités positives qu'il produit pour les autres. Cette fuite de capitaux est donc considérée comme un coût pour le pays domestique et ce coût est d'autant plus élevé que l'élasticité de la base fiscale aux taux d'imposition est grande. Ainsi, la compétition pour attirer les bases fiscales mobiles conduirait à une « course au moins disant fiscal » des taux d'imposition, ce qui laisserait les États avec des revenus fiscaux insuffisants pour financer les services publics et aurait donc comme principale conséquence une offre sous-optimale de biens et services publics. Ainsi, la concurrence fiscale est alors inefficace puisqu'elle conduit à un taux d'imposition et une offre de biens publics trop faibles. Si la taxation des facteurs mobiles de production est trop faible, il sera nécessaire de réduire soit le niveau de services publics, soit le niveau de redistribution (Zodrow & Mieszkowski, 1986 ; Wilson, 1986). Pour remédier à ce problème Zodrow & Mieszkowski préconisent la coordination des taux d'imposition sur le capital. De plus, Person & Tabellini (1992) et Wildasin (1988) avancent que l'externalité fiscale est accrue dans un environnement mondialisé et que par conséquent l'intégration économique européenne pourrait exacerber la concurrence fiscale et donc conduire à réduire encore plus fortement les dépenses publiques. Ce résultat a pour principal corollaire la question de l'existence d'une imposition des facteurs mobiles à long terme (Weichenrieder, 2005).

b- Efficience/équité

La concurrence fiscale peut également avoir des conséquences néfastes sur l'efficience économique et l'équité entre les agents. L'efficience impose une neutralité des systèmes d'imposition vis-à-vis des prises de décisions économiques. La concurrence fiscale entre pays peut ainsi modifier la neutralité à l'exportation ou à l'importation des capitaux. En effet, si les entreprises font leurs choix de localisation ou d'investissements marginaux sur la base du rendement après impôt, le système fiscal a une importance primordiale et introduit donc une distorsion dans les choix économiques.

L'équité entre agents économiques peut également être modifiée car la concurrence fiscale va avoir tendance à transférer la charge fiscale sur les bases imposables immobiles au profit des bases mobiles. En effet, un système fiscal équitable se définit comme une répartition de la charge fiscale entre les agents selon leurs capacités contributives. Nous voyons donc que la baisse des taux d'imposition sur les bases mobiles conduit par exemple à des taux beaucoup plus faibles sur le capital ou les hauts revenus que sur le travail (surtout peu qualifié) ou la consommation. Cette baisse des taux d'imposition implique une baisse de l'équité au sein des économies nationales. Ensuite les dépenses publiques peuvent se faire

en faveurs des entreprises au détriment des résidents immobiliers, modifiant également l'équité en faveur du capital.

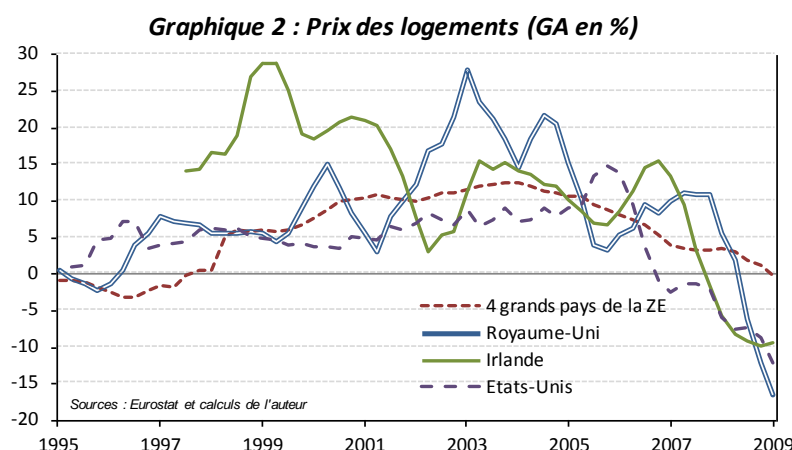
Théoriquement, Gordon (1986) a montré, sous hypothèse de parfaite mobilité du capital que les variations du taux d'imposition sur les revenus des entreprises sont complètement supportées par le travail. En effet, les flux de capitaux réduisent la productivité du travail (ou l'augmentent s'ils sont entrants) et donc par conséquent peuvent être à l'origine d'une baisse des salaires. Ainsi, il y a création d'une distorsion qui pourrait être évitée si le travail était directement taxé. Empiriquement, Arulampalam, Devereux & Maffini (2007) ont trouvé à l'aide d'un panel de 50000 entreprises dans 9 pays européens entre 1996 et 2003 que chaque euro en plus d'impôt sur les sociétés réduisait de 92 centimes le salaire sur le long terme. Ainsi, l'incidence de l'impôt sur les sociétés retomberait presque entièrement sur le travail.

c- Équilibre général

La concurrence fiscale peut avoir des répercussions négatives sur l'équilibre général. Elle peut engendrer des variations de prix relatifs, c'est à dire de la compétitivité (par exemple, s'il y a modification des charges sociales). Nous pouvons également suggérer l'impact de la fiscalité sur le prix de l'immobilier et prendre le cas de l'Irlande à titre d'exemple. Il est probable que la baisse de la pression fiscale en Irlande ait eu des répercussions négatives sur la bulle immobilière qu'a connu ce pays. En effet, en instaurant un régime préférentiel pour attirer les centres internationaux de services financiers à Dublin, l'Irlande a modifié la géographie des activités financières (Ansidei & Guillaud, 2002). Ainsi, la forte progression des technologies de l'information associée à ce cadre incitatif avantageux connu sous le nom d'IFSS (International Financial Services Sector¹⁶) a conduit à une forte concentration et donc à une forte augmentation des prix de l'immobilier. Le gonflement de la bulle immobilière depuis le début des années 2000 et les effets de richesses qui en découlent pour le consommateur ont encouragé la demande intérieure. Des plus-values sur les ventes de biens immobiliers (logements et biens commerciaux) ont pu se faire assez rapidement du fait de la montée des prix. Le prix de l'immobilier a cru en moyenne de presque 15% en glissement annuel entre 1999 et le début de l'année 2007 (graphique 2). La bulle immobilière irlandaise était l'une des plus importantes avec celles du Royaume-Uni et des États-Unis. Ainsi, le prix du foncier et des maisons est devenu l'un des plus élevé

¹⁶ Les mesures fiscales consistaient à l'origine en un taux allégé de 10% (au lieu de 32%), l'exonération des impôts locaux sur la propriété foncières et la possibilité pour les locataires de déduire deux fois le montant des frais de location pendant 10 ans, l'amortissement dès la première année de 100% des frais de construction pour les propriétaires, et enfin l'amortissement dès la 1^{ère} année de 100% des dépenses en équipements nouveaux.

d'Europe (deuxième juste derrière la Finlande) et le prix du mètre carré dans un quartier pauvre de Dublin était supérieur à celui du centre de Paris.



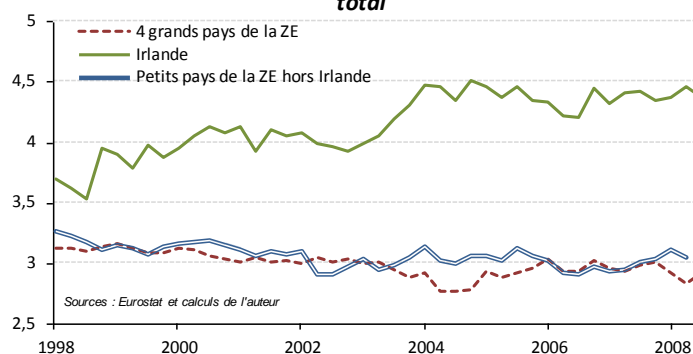
Le secteur de la construction a donc connu un grand boom, stimulant alors la croissance. Ainsi, la part des emplois destinés à la construction est passée de 8% en 1999 à quasiment 14% de l'emploi total au pic de croissance de la bulle en 2007. Comparée aux autres pays où la proportion est restée relativement stable autour de 8%, la dépendance du marché du travail et de la croissance irlandaise au secteur de la construction et donc l'exposition à la bulle immobilière était démesurée. Avec la crise, les prix des logements se sont écroulés¹⁷ et la mise en chantier de logements neufs s'est fortement réduite¹⁸. Ainsi, si 78 000 nouveaux bâtiments étaient construits en 2007, il n'y avait plus que 50 000 en 2008, et les prévisions pour 2009 s'établissent à 20 000. Après avoir culminé à 13% du PIB en 2006, l'investissement résidentiel s'est rétracté à 7% en 2008. Évidemment, le même constat peut être fait pour les investissements en biens commerciaux. Cumulé, l'investissement (résidentiel et commercial) a diminué de 15% en 2008 et devrait baisser également de 15% en 2009. En conséquence, le taux de chômage était déjà passé de 4,6% en octobre 2007 à 6,7% au début de la crise (octobre 2008) pour atteindre 9,2%¹⁹ début 2009. Cette hausse du taux de chômage n'est pas uniquement à cause du déclin du secteur de la construction (graphique 3) mais également à celui du secteur financier (graphique 4) touché par l'écroulement de la bulle financière.

¹⁷ En 2008, la vente de logements a chuté de 60% à Dublin.

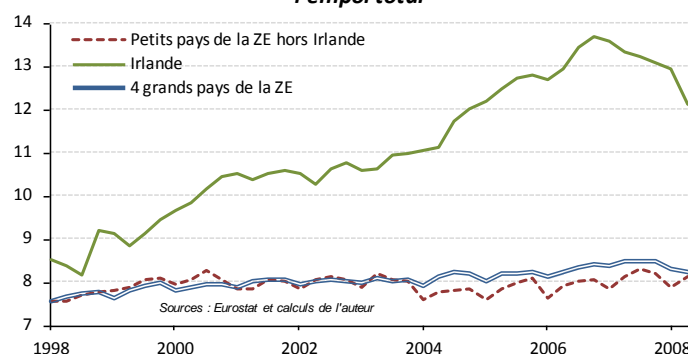
¹⁸ Cette baisse a été accentuée par la contraction du crédit, la hausse des taux d'intérêts, notamment sur les crédits hypothécaires, et la hausse du collatéral exigé par les banques.

¹⁹ Certains prévisionnistes prévoient un taux de chômage de 15% fin 2009

Graphique 3 : Part de l'emploi financier dans l'emploi total



Graphique 4 : Part de l'emploi dans la construction dans l'emploi total



- d- Distorsions dans la localisation des facteurs de production (De Mooi & Ederveen, 2006) ou des profits (Gérard & Weiner, 2003)

La concurrence fiscale peut engendrer différents types de distorsions économiques :

- Distorsions créées par un transfert du revenu des personnes vers le revenu des entreprises,
- Distorsions liées à la localisation des entreprises et à leur investissement marginal,
- Distorsions liées à la localisation des profits.

Des transferts de revenus des personnes physiques vers des entreprises ont été prouvés aux États-Unis (Makie-Mason & Gordon, 1997 ; Goolsbee, 2004). Ce phénomène est également à l'œuvre en Europe. De Mooij et Nicodème (2008) ont utilisé des données d'« incorporation²⁰ » de 17 pays et de 60 secteurs entre 1997 et 2003. Leur étude montre que la différence entre deux taux d'imposition a un impact positif sur l'incorporation. La semi élasticité est de 1 traduisant qu'une augmentation de 1 point de pourcentage du différentiel conduit en moyenne à une augmentation de 1% des incorporations.

La concurrence fiscale peut également être à l'origine de distorsions internationales notamment dans la localisation des entreprises. Ainsi, si nous reprenons les concepts de NIC et de NEC décrits précédemment, il apparaît en application du théorème de production efficiente de Diamond & Mirrless (1971) que la NEC est préférable à la NIC mais qu'il persiste tout de même des distorsions dans la localisation des entreprises. Ainsi, une fois qu'une entreprise a pris le parti de produire à l'étranger plutôt que d'exporter sa production, la fiscalité est un facteur d'attractivité pour cette entreprise (Devereux, 2007). Plusieurs autres facteurs déterminent la localisation des entreprises et plus particulièrement des filiales (taille du marché, coûts du travail, productivité, environnement légal, distance vis-à-vis du

²⁰ Personne physique se déclarant sous un régime d'entreprise.

pays domestique). Ainsi, Buettner & Ruf (2007) trouvent que les taux d'imposition nominaux sur le revenu des sociétés ont une influence sur les décisions de localisation des FMN allemandes dans 18 pays européens entre 1996 et 2003. Overesh & Wamser (2008) trouvent un résultat similaire mais en utilisant cette fois des taux d'imposition effectifs moyens pour la localisation de FMN allemandes dans les PECO entre 2004 et 2007. Enfin Barrios, Huizinga, Laeven & Nicodème (2008) analysent les décisions de groupes européens sur les choix de localisation de leurs filiales. Ils trouvent que l'impôt dans le pays receveur et le pays domestique a un impact. Une hausse de 1 point de pourcentage du taux effectif réduit la probabilité de localiser une filiale dans un pays étranger de 3,96%. La fiscalité peut également avoir un impact sur la localisation et la quantité d'investissement. La méta-analyse de de Mooij & Ederveen (2003) montrent une semi-élasticité des IDE de 3% aux taux d'imposition. De plus la décision de l'investissement marginal semble également dépendre de la fiscalité du pays domestique et plus particulièrement des taux d'imposition effectifs marginaux.

Enfin, la concurrence fiscale peut être à l'origine de distorsions suite aux transferts des profits d'un pays à forte fiscalité vers un pays à pression fiscale faible. Grubert & Muti (1991) et Hines & Rice (1994) montrent qu'il y a une corrélation négative entre les profits déclarés et le taux d'imposition sur le profit des sociétés du pays où le profit est déclaré. Cela suggère que les FMN ont la possibilité de transférer les profits à l'intérieur du groupe. Huizinga & Laeven (2008) quantifient ces transferts de profits et en estiment les coûts en utilisant un panel constitué de 21 pays européens. Leurs estimations confirment qu'il y a bien des transferts de profits variant d'un gain de 22,4% de la base fiscale des entreprises en Hongrie à une perte de 13,6% en Allemagne. Alors que Grubert & Mutti (1991) et Hines & Rice (1994) estiment des semi-élasticités de la base fiscale composées des revenus des entreprises à 2,3 et 2,5, Huizinga & Laeven (2008) trouvent une valeur de -1,31. Cela suggère que chaque augmentation du taux nominal de 1 point de pourcentage réduit les profits déclarés des FMN de 1,31%. Il est difficile d'estimer le pourcentage d'entreprises faisant partie d'un groupe qui ont la possibilité de transférer leurs profits. De Mooij (2005) estime ce pourcentage à 50% pour les Pays-Bas. Les deux principaux canaux pour transférer les profits sont le transfert de dette et la manipulation des prix de transfert. Concernant le transfert de dette, Mintz & Weichenrieder (2005), Overesch & Wamser (2008), Desai, Foley & Hines (2004), et Huizinga, Laeven & Nicodème (2008) trouvent un effet positif de même ampleur du taux d'imposition sur l'endettement des entreprises. Une hausse d'un point du taux d'imposition effectif moyen provoque une augmentation du ratio de dette/actifs entre 0,18% et 0,24%. De leur côté, Clausing (2003) et Swensson (2001) trouvent des preuves d'activité de prix de transferts pour un panel de FMN américaines. Bartelesman & Beetsma (2003) trouvent des résultats similaires pour 22 pays de l'OCDE entre 1979 et 1997 en estimant des semi-élasticités de -3,5 de la base à une augmentation du taux d'imposition de 1 point de pourcentage.

S'il apparaît que la concurrence fiscale a de nombreux effets néfastes, les défenseurs de la concurrence fiscale avancent quant à eux des effets bénéfiques.

3.2.2.2 Les bienfaits de la concurrence fiscale

A plusieurs titres, la concurrence fiscale peut être considérée comme un processus bénéfique :

- Respect de la souveraineté et des préférences des États,
- Contrainte sur les gouvernements Léviathans,
- Compensation de handicaps de localisation,
- Lutte contre le biais des gouvernements à trop taxer le capital.

a- Respect de la souveraineté des états et des préférences des agents (Tiebout, 1956)

Dans le modèle de concurrence fiscale de Tiebout (1956), les électeurs sont parfaitement mobiles et « votent avec leur pieds²¹ » en se localisant dans la localité qui correspond le mieux à leurs préférences. Pour cela, ils font une analyse coûts/bénéfices, c'est-à-dire qu'ils mettent en relation les dépenses publiques avec le niveau de pression fiscale correspondant et comparent chaque ratio de chaque localité. Ainsi, les agents économiques désirant peu de services publics se déplaceront dans les localités à faible pression fiscale et inversement. Les partisans de la concurrence fiscale reprennent cet argument à leur compte en affirmant qu'une faible pression fiscale dans un pays est uniquement une traduction des préférences des agents économiques de ce pays.

Dans le cadre européen et de la monnaie unique, la politique budgétaire et le choix de la pression fiscale est restée une prérogative nationale. Les partisans des souverainetés nationales sont donc particulièrement attachés à cette indépendance dont sont dotés les États.

Seulement, si la concurrence fiscale se caractérise par la création d'externalités fiscales, il n'y a par conséquent plus d'indépendance des politiques fiscales, et la souveraineté des États en matière de politiques budgétaires se trouvent donc remise en cause. En effet, la concurrence fiscale est le reflet d'interactions inter-gouvernementales et conduit à ce que les choix de politiques fiscales de chaque pays soient dépendants des choix des autres pays. Ainsi, la concurrence fiscale peut entraver l'exercice de la souveraineté fiscale des États et les contraindre à pratiquer des politiques budgétaires non conformes aux préférences de leurs

²¹ « vote with their feet »

agents domestiques (électeurs). Cet argument de préférence et de souveraineté semble donc avoir une portée limitée.

b- Contrainte sur les gouvernements Léviathans (Brennan & Buchanan, 1980)

La concurrence fiscale peut produire des externalités positives telles que la contrainte imposée par les pays à fiscalité faible sur les pays dépensiers à opter pour un comportement plus efficace. D'après le BTCM, la concurrence fiscale est néfaste puisqu'elle engendre une inefficacité économique. Effectivement, ces théories se basent sur l'existence d'un « État Bienveillant » cherchant à maximiser le bien-être des citoyens et donc à minimiser le gaspillage et les dépenses publiques improductives ou inefficaces. Cependant certains économistes et hommes politiques font état de l'existence d'une concurrence fiscale vertueuse entre différentes juridictions à l'intérieur d'un même pays ou entre pays. Ainsi, les modèles incorporant des gouvernements « Léviathans » (littérature du « public choice »), c'est-à-dire des états abusant des dépenses publiques (pour des raisons électorales, gestion inefficace, relance de la croissance inopportune....), trouvent la concurrence fiscale utile car celle-ci les pousse à réduire leurs dépenses publiques et à être plus efficaces (Brennan & Buchanan²², 1980). Dans la littérature traitant des gouvernements Léviathans, il est trouvé que ces derniers fixent des taux d'imposition trop élevés par rapport à l'optimum. Dans ce cas, la concurrence fiscale permet de discipliner les décideurs publics et de diminuer leur pouvoir discrétionnaire. En effet, Bénassy-Quéré & Pisani-Ferry (2005) résument que dans le cas où un pays n'offre pas assez de biens et services publics par rapport au niveau des taux d'imposition, alors les facteurs de production les plus mobiles quitteront ce pays. La diminution des revenus et de l'emploi qui en résulte conduit les citoyens à sanctionner leurs élus par l'élection d'autres partis ou candidats. Ainsi, les gouvernements, qu'ils soient locaux ou nationaux, sont contraints de diminuer les taux d'imposition et/ou les dépenses publiques afin d'être réélus. La concurrence fiscale combinée à la sanction électorale permet dans ce cas d'améliorer l'efficacité de l'offre de biens publics et réduit donc les gaspillages. MacLure (1986) affirme même que la concurrence fiscale entre États pourrait avoir les mêmes vertus que la concurrence par les prix entre les entreprises.

Pourtant, cet argument a également été contesté. Même si un gouvernement n'est pas totalement déviant (Léviathan au sens pur n'existe pas, Oates, 1985), Edwards & Keen (1996) ont montré à l'aide du modèle BTCM en remplaçant l'hypothèse de gouvernement Bienveillant par celle de Léviathan modéré que l'externalité fiscale est toujours présente et qu'il y a une offre sous-optimale de biens publics.

²² Selon eux « les gouvernements maximisent leurs revenus à partir de n'importe quelle source d'imposition dont la Constitution les rend responsables. S'il n'existe pas de contrainte sur l'affectation de ces revenus fiscaux, ils deviennent équivalents à un revenu privé pour les décideurs ».

- c- La baisse de la pression fiscale compense un handicap de localisation (Baldwin & Krugman, 2004, Loodema & Wooton, 2004)

L'adoption d'une fiscalité avantageuse par un pays peut être l'un des rares moyens de palier une succession de désavantages comparatifs (éloignement géographique, faible productivité).

La nouvelle économie géographique justifie l'existence d'un écart de taux d'imposition entre différents pays en proposant l'existence d'un modèle Centre-Périphérie²³ (Baldwin & Krugman, 2004 ; Ludema & Wooton, 2000). Les pays étant éloignés du centre peuvent justifier d'avoir des taux d'imposition inférieurs à ceux pratiqués dans le noyau afin d'attirer des activités productives. Cependant, ceux-ci ne peuvent pas trop réduire leurs taux car les pays du cœur réduiront également les leurs et bénéficieront toujours des économies d'agglomération. Les forces d'agglomération, issues de l'existence de rendements d'échelle croissants et d'une concurrence monopolistique, limitent les capacités de réactions des facteurs mobiles aux écarts et aux baisses des taux d'impositions. Ainsi, si le facteur de production mobile est concentré, l'inertie provenant des forces d'agglomération induit que la concurrence fiscale ne conduit pas forcément à la pratique de taux d'imposition trop bas (cf. modèles précédents à rendements d'échelle constants ou décroissants). D'après la courbe en cloche de Baldwin & Krugman (2004), l'intégration économique, définie comme une diminution des coûts de transports, commence par réduire l'intensité de la concurrence fiscale pour ensuite l'augmenter. Effectivement, les forces d'agglomération, et donc la rente taxable, sont les plus fortes pour des coûts de transport intermédiaires, autrement dit pour des coûts qui sont à la fois suffisamment faibles pour rendre l'agglomération possible et suffisamment élevés pour que la concentration spatiale devienne nécessaire. Ainsi, les externalités liées à la concurrence fiscale vont dépendre du degré d'intégration.

- d- Lutte contre le biais des gouvernements à trop taxer le capital.

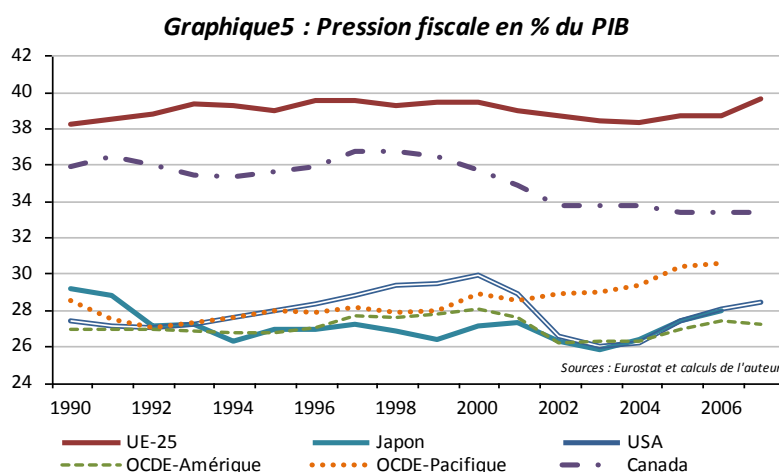
Le quatrième argument est que la concurrence fiscale permet de lutter contre le biais des gouvernements à trop taxer le capital. En effet, les détenteurs étrangers de capital ne votant pas, ils ne peuvent pas pénaliser un gouvernement qui aurait tendance à moins taxer leur base électorale à leur détriment. Si cet argument est théoriquement incontestable, dans les faits, il apparaît que l'imposition du capital n'a pas augmenté au cours des trente dernières années.

²³ « Core-Periphery »

3.2.3 Faits stylisés

3.2.3.1 Tendance à la baisse des taux d'imposition sur les revenus des sociétés

L'Europe est la zone économique où la pression fiscale est la plus forte dans le monde notamment devant les États-Unis et le Japon (Nicodème, 2008). En moyenne, l'UE-27 exerce une pression fiscale²⁴ 39,5 % en 2007. Cette valeur est inférieure de 12 points par rapport à la pression fiscale aux États-Unis et au Japon. Nicodème explique cela par la forte augmentation de la pression fiscale dans les années 70 elle-même provoquée par une forte augmentation des dépenses publiques. Le processus d'intégration européenne et la mise en place de cadre de surveillance tel que le PSC ont incité les États à mettre en place des consolidations fiscales. Ainsi, à la fin des années 90, plusieurs pays européens ont réduit leur charge fiscale à travers des baisses de taxes sur le revenu des personnes, sur les contributions sociales ainsi que des revenus des entreprises (graphique 5). La pression fiscale a cependant augmenté après 2005.



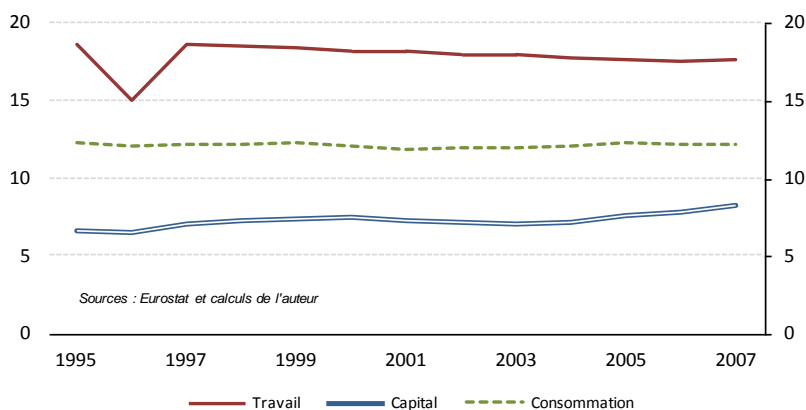
A la vue de ce graphique, la conclusion pourrait être qu'il y a absence de concurrence fiscale en Europe. Pourtant, Nicodème (2008) remarque qu'il y a de grosses différences au sein de l'UE. Dix états membres ont des ratios inférieurs à 35%. Ce ratio peut avoir un écart de 20 points, allant de 49,1% au Danemark à 28,6% en Roumanie, reflétant les différences significatives entre les États membres sur le rôle de l'état. De plus, la structure de la fiscalité n'est pas la même et n'évolue pas de la même façon selon l'assiette ciblée et selon les pays européens.

D'après Nicodème (2008), les revenus fiscaux du travail, du capital et de la consommation en proportion du PIB n'ont pas montré de changements majeurs depuis les années 80. D'après

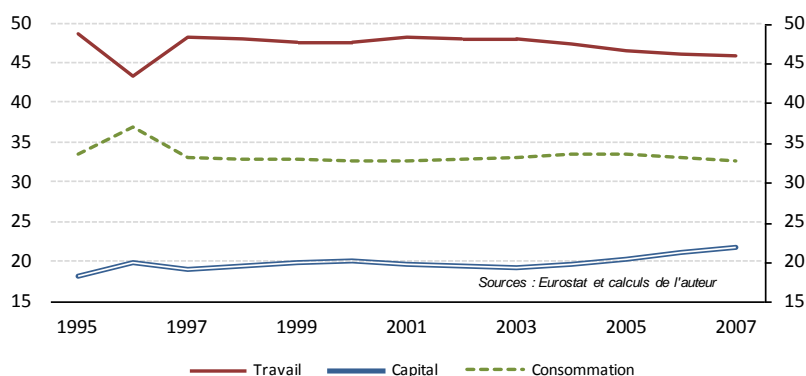
²⁴ Exprimé par le ratio total d'impôt : Somme des taxes et des contributions/PIB.

le graphique 6, les impôts sur le travail représentent environ 18% du PIB, alors que le poids des impôts sur le capital a légèrement augmenté de 6-7% à 8,5% du PIB. Enfin, l'imposition de la consommation représente 12% du PIB. Nous retrouvons évidemment les mêmes évolutions si nous prenons en compte les revenus de l'imposition issue de chaque base en proportion des recettes fiscales totales (graphique 7).

Graphique 6 : Revenu de l'imposition en % PIB



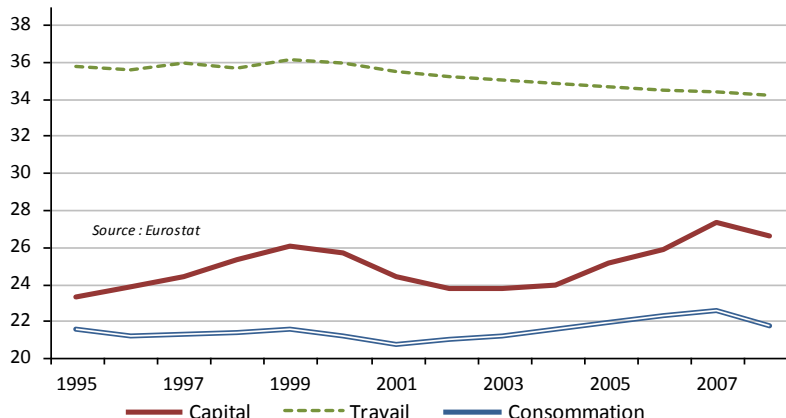
Graphique 7 : Revenu de l'imposition en % des recettes totales



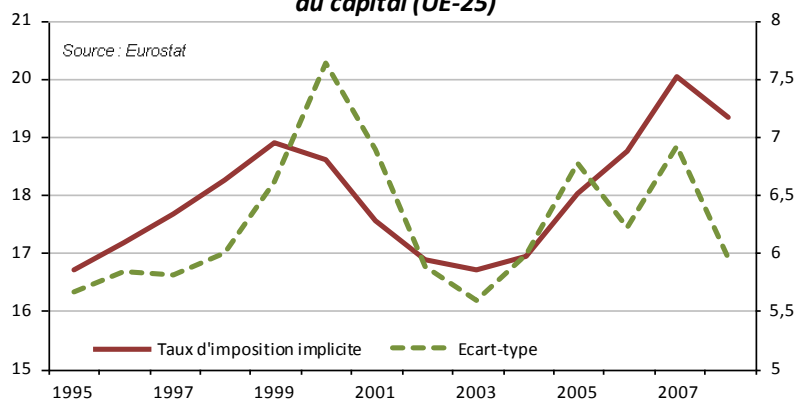
Ces différences de poids ne reflètent pas nécessairement qu'une base est plus taxée qu'une autre. Ceci peut être dû aux différents poids qu'occupe ces bases dans l'économie. Pour comparer les poids, il est nécessaire de construire des taux implicites (backwardlooking). Nous voyons d'après le graphique 8, que le taux implicite d'imposition sur le travail a légèrement diminué passant en dessous de 35% en Europe. Le taux implicite d'imposition sur la consommation a également légèrement diminué entre 1995 et 2001 pour ensuite retrouver son niveau de 1995 en 2007 (22%), la tendance étant tout de même à l'augmentation. Enfin, le taux d'imposition implicite sur le capital a connu une évolution plus marquée en trois temps. En effet, ce dernier a tout d'abord augmenté entre 1995 et 2000 (23,9% à 27,1%), pour ensuite diminuer jusqu'en 2003 (23,6%) et enfin augmenter à nouveau (28,7% en 2007). La même tendance est également trouvée si nous tenons compte uniquement du taux d'imposition implicite sur le revenu du capital (graphique 9). Ainsi, d'après cette première partie descriptive, la concurrence fiscale ne semble pas s'imposer

comme un fait réel et prouvé en Europe. Cependant, nous pouvons nous arrêter sur un problème de méthodologie pour la construction du taux d'imposition implicite du capital. Ces données issues d'Eurostat ne reflètent peut être pas exactement les niveaux d'imposition effectifs des revenus du capital. En effet, en plus d'intégrer une notion de flux (comme la taxation de la consommation ou des revenus issus du travail), ces données incorporent une imposition des stocks via la taxation de la détention et de la transmission du capital) dans le calcul du taux. Ceci peut biaiser les résultats.

Graphique 8 : Taux d'imposition implicite (UE-25)

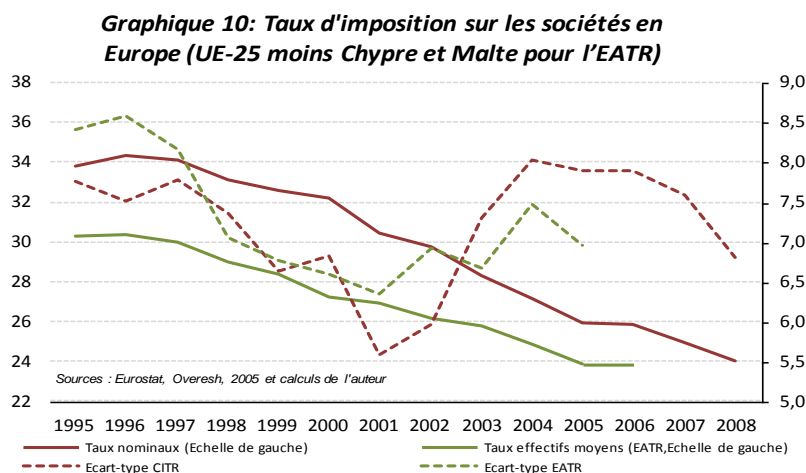


Graphique 9 : Taux d'imposition implicite sur le revenu du capital (UE-25)



Pourtant, si nous regardons plus précisément l'évolution des taux d'imposition nominaux sur les bénéfices des sociétés (graphique 10), il apparaît une tendance marquée à la baisse. En effet, le taux nominal maximum d'imposition moyen est passé de 34% en 1995 à 24% en 2008, soit une baisse de 11 points en 13 ans. Cette baisse s'est accélérée à partir de 2000 coïncidant avec l'introduction de l'euro. Il semble que les taux d'imposition aient convergé entre 1995 et 2000, traduisant donc bien une « course au moins disant fiscale » en Europe pendant cette période. Entre 2001 et 2004, nous avons assisté à une divergence des taux sans doute expliquée comme nous le verrons ultérieurement par de fortes baisses de taux

d'imposition dans les petits pays. Ceci semble confirmé par une reprise de la convergence à partir de 2005. Nous voyons la même dynamique concernant le taux d'imposition effectif moyen passant de 30% en 1995 à 24% en 2006. Nous observons également une forte convergence de ces taux jusqu'en 2000 puis une évolution plus nuancée par la suite. Enfin, il apparaît que le taux d'imposition nominal moyen en Europe semble également converger vers le taux effectif.



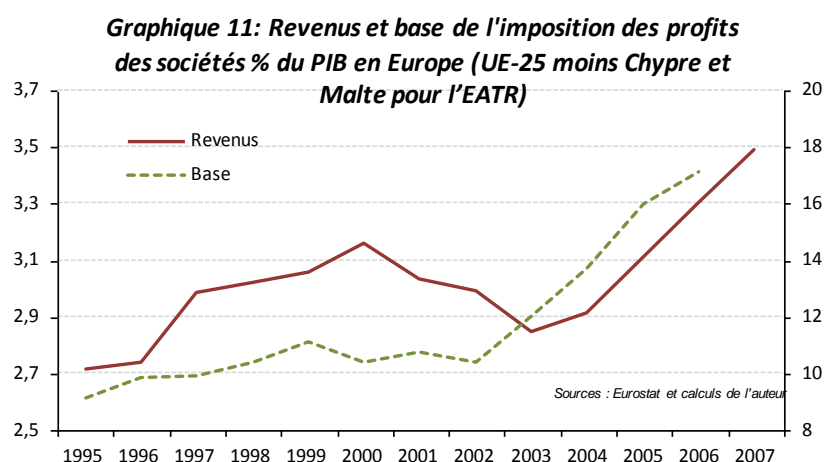
Ceci pourrait traduire une volonté des gouvernements de simplifier leurs systèmes d'imposition (suppressions des niches fiscales par exemple) dans le but d'envoyer un signal plus clair aux FMN quant à leur attractivité ou pour compenser des baisses des taux nominaux. La concurrence fiscale semble donc être à l'œuvre sur les taux d'imposition des revenus des entreprises.

3.2.3.2 Baisse des taux d'imposition nominaux mais pas des bases ni des recettes fiscales

L'une des externalités négatives de la concurrence fiscale est une baisse des taux d'imposition sur le revenu des entreprises et elle devrait se traduire par une baisse des revenus fiscaux. Pourtant il n'en est rien en Europe. Au contraire, les revenus issus de l'imposition des entreprises ont augmenté entre 1995 et 2000 puis entre 2004 et 2008 (graphique 11); la baisse de 2001-2003 pouvant s'expliquer par la période de faible croissance suite à l'éclatement de la « bulle internet ».

Une des explications est l'augmentation de la base fiscale composée des entreprises en Europe. Pour exemple, la forte baisse des taux d'imposition en Irlande a eu pour conséquence un afflux massif de capitaux en provenance des États-Unis qui est par conséquent venu gonfler la base agrégée européenne. L'augmentation de la base fiscale ne peut expliquer à elle seule l'augmentation de revenus fiscaux. Certains économistes tels que Devereux & al (2002), Griffith & Klemm (2004) montrent que les baisses de taux d'imposition ont été accompagnées par des politiques d'élargissements des bases imposables dans la

majorité des pays ayant pratiqué ces coupes. L'élargissement des bases s'est notamment traduite par la suppression de niches fiscales, la réduction des crédits fiscaux sur les investissements, la réduction de la déductibilité des intérêts et de la dépréciation fiscale. Cependant, l'élargissement des bases ne peuvent pas là aussi expliquer la hausse totale des revenus fiscaux.

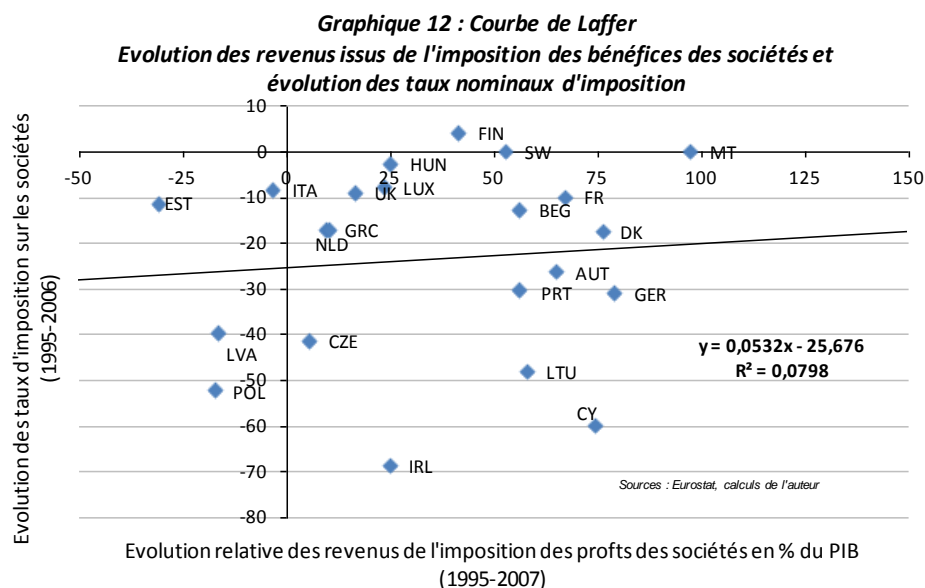


D'autres comme Becker & Fuest (2007) pensent que la hausse de la profitabilité des entreprises peut être à l'origine de la hausse des revenus fiscaux. Mais, les mesures ne montrent pas une augmentation suffisante de la profitabilité pour expliquer cette tendance. Devereux & al (2004) et Auerbach (2004) suggèrent que l'augmentation de la part du secteur financier dans les économies nationales peut être une explication pour la part croissante des profits des sociétés dans les recettes totales et donc dans l'économie.

Une autre explication provenant des distorsions créées par la concurrence fiscale est l'augmentation de la part des entreprises dites « incorporées » dans l'économie. Ces entreprises enregistrées en tant que sociétés et non en tant qu'entreprises individuelles (notamment en Allemagne et en Autriche) évitent d'être imposées sur les revenus personnels (généralement à un taux plus élevé) pour être taxé aux taux d'imposition sur les bénéfices (généralement moins élevé). Ainsi, de Mooij & Nicodème (2006) ont émis l'idée que l'accroissement de l'écart entre la pression fiscale exercée sur les revenus personnels et celle exercée sur le revenu des entreprises a créé des incitations pour les entrepreneurs à se constituer ou se déclarer « entreprise ». Cela traduit bien la distorsion, évoquée précédemment, créée par la concurrence fiscale qui provoque un transfert de revenus des personnes physiques vers les entreprises. Selon leurs simulations, entre 10% et 17% des revenus fiscaux des entreprises européennes peuvent être attribués à des transferts de revenus. Ainsi le transfert de revenus a pu augmenter le ratio revenu de l'imposition des entreprises/PIB de 0,2 point de pourcentage depuis les années 90.

Enfin, il est probable qu'il n'y ait pas de relation claire entre niveau des taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés et recettes issues de l'imposition de cette même base. En effet, il n'est pas sûr que tous les pays se trouvent du même côté de la courbe de Laffer. Ainsi selon

Clausing (2007) et Devereux (2007), le sommet de la courbe de Laffer, point où les recettes sont théoriquement maximum, serait environ de 22-28%. Or les taux observés en 2008 s'étalent entre 10% (Chypre) et 35% (Malte). De plus, d'après le graphique 12, il apparaît effectivement qu'une même baisse de taux d'imposition n'a pas eu le même effet dans tous les pays. Ainsi, l'Estonie a baissé son taux d'imposition nominal sur le profit des sociétés de 10% entre 1995 et 2006 et a vu ses revenus fiscaux issus de cette base diminués de 30% dans le même temps alors que des coupes similaires en France ou en Belgique ont respectivement provoqué une augmentation de leurs revenus fiscaux de 67% et 56%. Des pays tels que la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie ou la Pologne voir même l'Italie semblent donc sur la branche gauche de la courbe de Laffer, c'est-à-dire qu'une baisse du taux d'imposition provoque une baisse des revenus fiscaux. Ceci peut confirmer l'analyse de Clausing (2007) et Devereux (2007) car les deux pays baltes avaient déjà des taux d'imposition faibles en 1995 (25% pour la Lettonie et 26% pour l'Estonie). Par contre, les exemples de la Slovaquie et de la Pologne qui était des pays à pression fiscale élevée en 1995 (40%) vont à l'encontre des résultats de Clausing et Devereux. Nous pouvons difficilement conclure sur la présence d'un effet Laffer pour expliquer l'évolution des revenus fiscaux issus de l'imposition des entreprises. En effet, un pays comme l'Espagne a connu la plus forte augmentation de revenus fiscaux (+150%) alors qu'elle n'avait pas encore touché à son taux d'imposition en 2007.



La concurrence fiscale semble donc toucher des bases particulièrement mobiles tels que les profits des sociétés et semblent avoir des repercussions encore assez floues sur la mobilité de ses bases et des revenus fiscaux qui en sont issus. Pourtant, cette concurrence semble bien présente dans l'esprit des décideurs et des gouvernements européens. Ainsi, les politiques fiscales nationales évoluent rapidement et semblent également réagir aux politiques des autres pays. Par exemple, la France semble enclin à réagir à la récente baisse de pression

fiscale sur les entreprises en Allemagne. Ensuite, l'intégration croissante de l'UE va sans doute accroître les effets de la concurrence fiscale. En effet, Gilbert, Lahrèche-Révil, Madies & Mayer (2005) ont montré que dans une première phase d'intégration, les écarts entre les taux d'imposition nationaux ont tendance à augmenter pour ensuite diminuer lors d'une seconde phase d'intégration. Enfin, la tentation d'utiliser la concurrence fiscale comme stratégie de croissance est sans doute plus grande dans un petit pays que dans un grand. Nous allons détailler cet argument dans la partie suivante.

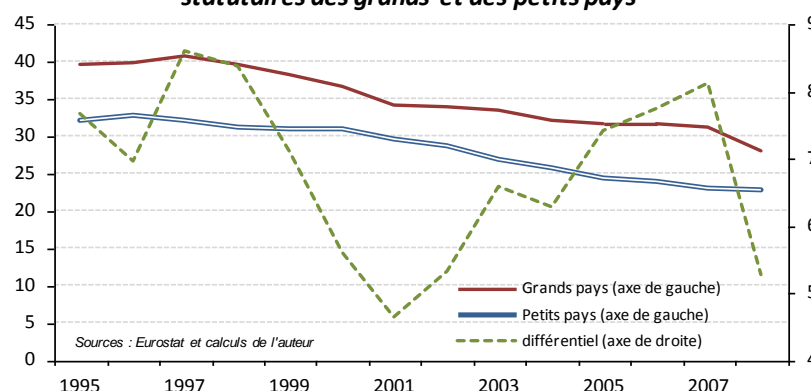
3.2.4 Pourquoi les petits pays seraient-ils incités à pratiquer la concurrence fiscale

Nous avons vu que la pratique de la concurrence fiscale par les États est rendue possible car la « constitution économique européenne est asymétrique : elle permet l'intégration du marché du capital mais pas l'harmonisation des politiques fiscales » (Laurent & Le Cacheux 2007). Les petits pays peuvent d'autant plus pratiquer la concurrence fiscale qu'ils en sont potentiellement les grands gagnants. L'intégration internationale croissante impose une pression de plus en plus importante sur les systèmes fiscaux nationaux. Effectivement, la plus grande mobilité des facteurs de production et des bases fiscales rendent les choix des politiques fiscales de plus en plus importants. La littérature économique s'est déjà attachée à mesurer l'impact de la fiscalité sur les décisions de localisation des investissements, le plus souvent en considérant les choix des sociétés multinationales. Les investissements directs étrangers (IDE) sont en effets mobiles au niveau international (De Mooij & Erderveen, 2003). Au niveau européen, les efforts d'harmonisation ont été modestes et le marché unique ne semble pas avoir de conséquences majeures sur la compétition fiscale. Au contraire, la disparition des politiques monétaire et de change comme instrument pour améliorer la compétitivité ont rendu les politiques fiscales encore plus importantes dans le but d'attirer des activités productives et de gagner des parts de marché à l'exportation. En raison de leur petite taille, les petits pays peuvent baisser leur taux d'imposition sans avoir peur des représailles.

Les petits pays pratiqueraient la concurrence fiscale car ils bénéficieraient d'un effet de taille. Nous partons du constat qu'une hausse de la pression fiscale permet de financer des dépenses publiques supplémentaires et donc une hausse de la croissance, mais réduit également la compétitivité du pays qui la décide et transfère du capital productif vers les autres pays de la zone (externalité fiscale). Cette externalité fiscale n'est pas ressentie de la même manière selon la taille du pays. Lorsque les pays sont de taille inégale, le transfert de capital, qui est de même taille quelque soit le pays qui reçoit ce flux, est relativement plus important par rapport à la production du petit pays que dans le grand. Ce transfert accroît la production des petits pays et réduit celle des grands. Les petits pays sont donc les gagnants de la compétition fiscale car ils peuvent tirer profit de leur avantage de taille (Artus 2003). L'effet de taille permet aux petits pays de fixer des taux d'imposition sur les facteurs de

production mobiles internationalement (capital) inférieurs à ceux fixés dans les grands pays. De plus ce transfert de capital va compenser les pertes initiales de ressources fiscales. A l’opposé, le grand pays sera moins enclin à pratiquer la concurrence fiscale car le flux de capital résultant de la baisse des taux sera relativement faible par rapport à sa production, et ce transfert ne pourra compenser les pertes de revenus fiscaux initiaux. Ainsi, les petits pays ont intérêt à pratiquer la concurrence fiscale et il apparaît un écart de taux d’imposition sur les bases les plus mobiles en faveur des petits pays qui transfèrent du capital productif des grands pays vers les petits (graphique 13). L’Union Monétaire (UEM) a donc accru les externalités fiscales et a rendu la concurrence fiscale encore plus néfaste.

**Graphique 13 : Evolution des taux d'imposition
statutaires des grands et des petits pays**



Ainsi, il en résulte un alourdissement tendanciel de la pression fiscale sur les facteurs peu mobiles (travail, consommation) et un allègement de la charge fiscale reposant sur les facteurs les plus mobiles tels que les profits ou capital des entreprises. De plus, les grands pays se trouvent dans l’obligation de réduire à leur tour la pression fiscale (ce qui est généralement contreproductif) pour répondre aux stratégies agressives des petits pays.

4 Conclusion

La taille d’un pays est sans doute un élément prépondérant dans le choix des politiques économiques d’un pays. Selon la taille du pays considéré, une politique économique peut avoir différents résultats. Ainsi, un grand pays aura tendance à mettre en place des politiques économiques, par exemple budgétaires, favorisant la demande domestique afin de stimuler sa croissance alors qu’un petit pays entreprendra des politiques structurelles, telle qu’une politique de compétitivité-coûts, pour améliorer l’offre. En négligeant cette variable, les économistes et les hommes politiques font fausse route et peuvent prendre de mauvaises décisions s’avérant néfastes pour l’économie nationale.

Grâce à la mondialisation et à l’intégration européenne, les petits pays ont pu renverser leur désavantage initial de taille. Dorénavant, ils sont peut être même les gagnants de

l'intégration régionale européenne. Ainsi, les petits pays auront des stratégies économiques et politiques différentes de celles des grands. Cependant ces stratégies ne sont pas neutres pour le bien être des autres pays et certaines externalités peuvent apparaître. Ainsi, en reprenant l'exemple précédent, une politique budgétaire expansionniste dans un grand pays pourra être bénéfique²⁵ à l'ensemble de la zone car elle stimulera la demande pour les biens domestiques mais aussi pour les biens étrangers ce qui favorisera la croissance des pays voisins. A l'opposé, une politique de compression des coûts dans les petits pays favorisera la compétitivité des entreprises localisées dans ces pays au détriment de celles situées dans les autres pays et donc au détriment de la croissance des autres pays. Le fait que la constitution économique européenne (marché commun et règles politiques de l'UE) donne un avantage aux petits pays alors qu'elle ne permet pas aux grands appartenant à la zone euro de compenser leur handicap peut ainsi expliquer une partie des divergences de leurs performances dans la période récente.

²⁵ Une expansion budgétaire sera bénéfique pour les autres pays si l'externalité commerciale qui est positive est supérieure à l'externalité monétaire négative (hausse du taux d'intérêt commun de la zone, appréciation du change)

Bibliographie :

Ansidei J. & Guillaud, R. (2002), *Réorganisation Spatiale de l'Activité Financière et Émergence d'un Nouveau Centre : le cas de l'IFSC à Dublin*, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 2.

Artus, P. (2003), *Concurrence Fiscale dans une Union Monétaire avec Deux Pays de Taille Inégale*. Documents de travail, Caisse des dépôts et consignations, Service de la recherche.

Arulampalam, W., Devereux, M., & Maffini, G. (2007), *The Incidence of Corporate Income Tax on Wages*. Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper, 07/07.

Atkinson, A., Blanchard, O., Fitoussi, J-P., Flemming, E., Malinvaud, E., Phelps, E. & Solow, R. (1992), *La Désinflation Compétitive, le Mark et les Politiques Budgétaires en Europe*. Paris : Le Seuil.

Auerbach, A. (2005), *Who Bears the Corporate Tax? A review of What We Know*. NBER Working Papers 11686, National Bureau of Economic Research, Inc

Baldwin, R. & Krugman, P. (2004), *Agglomeration, Integration and Tax Harmonisation*. *European Economic Review* 48 (1).

Barrios, S., Huizinga, H., Laeven, L., & Nicodème, G. (2008), *International Taxation and Multinational Firm Location Decisions*. Mimeo.

Bartelsman, E. & Beetsma, R. (2003), *Why Pay More? Corporate Tax Avoidance Through Transfer Pricing in OECD Countries*. *Journal of Public Economics* 87(9-10), pp. 2225–2252

Becker, J. & Fuest, C. (2007), *Corporate Tax Policy and International Mergers and Acquisitions – Is the Tax Exemption System Superior?* CESifo Working Paper Series 1884, CESifo Group Munich

Bénassy-Quéré A., Bretin, E., Lahrière-Révil, A., Madiès, T. & T. Mayer (2003), *La Compétitivité Fiscale*, Complément au rapport *Compétitivité* du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française.

Bénassy-Quéré, A. & Pisany-Ferry, J. (2005), *Impôt sur les Sociétés: Concurrence ou Harmonisation?* Annexe 1 du rapport : *Croissance Equitable et Concurrence Fiscale*, Le Cacheux, J. & Saint Etienne, C., 2005.

Besley, T. & Case, A. (1995), *Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition*. *American Economic Review* 85, pp. 25–45.

Brennan, G. & Buchanan, J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bretin, E., Guimbert, S. & Madiès, T. (2002), *La Concurrence Fiscale sur le Bénéfice des Entreprises: Théories et Pratiques*. *Economie et prévision* 2002 – 5, n°156.

Buettner, T. & Ruf, M. (2005), *Tax incentives and the location of FDI: evidence from a panel of German multinationals*, Discussion Paper Series 1: Economic Studies 2005,17, Deutsche Bundesbank, Research Centre.

Chatelais, N. (2011), *Taille de pays et Croissance en Europe*, Document de travail, CES Sorbonne, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Clausing, K. (2003), *Tax Motivated Transfer Pricing and US Intra-Firm Trade Prices*. Journal of Public Economics 87, pp. 2207–2223. 25

Créél, J. & Le Cacheux, J. (2006), *La nouvelle désinflation compétitive européenne*. Revue de l'OFCE 98.

Créél, J., Laurent, E. & Le Cacheux, J. (2007), *Politiques et Performances Macroéconomiques de la Zone Euro : Institutions, Incitations, Stratégies*. OFCE Working Paper n°2007-23, September.

de Mooij, R. & Ederveen, S. (2003), *Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research*. International Tax and Public Finance, 10(6), 673–93.

de Mooij, R. & Nicodème, G. (2008), *Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU*. International Tax and Public Finance, 15, pp. 478–498.

Devereux, M., Griffith, R. & Klemm, A. (2002), *Corporate Income Tax Reform and International Tax Competition*. Economic Policy, pp. 02, 451–495. **DePater, J. & Myers, M.** (1994), *Strategic Capital Tax competition: A Pecuniary Externality and a Corrective Device*. Journal of Urban Economics 36:66-78

Desai, M. & Dharmapala, D. (2007), *Taxes, Institutions and Foreign Diversification Opportunities*. NBER Working Paper 13132.

Desai, M., Foley, C. & Hines, J. Jr. (2004), *Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes*. Journal of Public Economics, 88, 2727–2744.

Devereux, M. (2007), *The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence*. Oxford University Centre for Business Taxation Working Papers, 07/02.

Devereux, M. (2008), *Taxing Foreign Profit: Economic Principles and Feasibility*. Mimeo.

Devereux, M., Lockwood, B. & Redoano, M. (2004), *Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?* CEPR Discussion Paper No 3400.

Diamond, P. & Mirrless, J. (1971), *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency*. American economic Review, pp 8-27.

Edwards, J. & Keen, M. (1996), *Tax competition and Leviathan*. European Economic Review 40, 113 – 134.

Gérard, M. & Weiner, J. (2003), *Cross-Border Loss Offset and Formulary Apportionment: How Do They Affect Multijurisdictional Firm Investment Spending and Interjurisdictional Tax Competition?*, CESifo Working Paper Series, n° 1004.

Gilbert, G., Lahrière-Révil, A., Madiés, T. & Mayer, T. (2005), *Conséquences Internationales et Locales sur l'Imposition des Entreprises*. Complément B du rapport : Croissance Equitable et Concurrence Fiscale, Le Cacheux, J. & Saint Etienne, C., 2005

- Goolsbee, A.** (2004), *The Impact of the Corporate Income: Evidence from State Organizational Form Data*. Journal of Public Economics, 88, 2283-2299.
- Gordon, R.** (1986), *Taxation of Investment and Savings in a World Economy*, American Economic Review, vol. 76, n° 5, pp. 1086-1102.
- Gordon, R. & MacKie-Mason, J.** (1995), *Why is there Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting*, in .The Effects of Taxation on Multinational Corporations.(M. Feldstein, et al., eds.), University of Chicago Press, London and Chicago, pp. 67-91.
- Griffith, R. & Klemm, A.** (2004), *What Has Been the Tax Competition Experience of the Past 20 Years?* Institute for Fiscal Studies (IFS) Working Papers W04/05.
- Grubel, H.** (2005), *Small Country Benefits from Monetary Union*. Journal of Policy Modeling 27 (2005) 509–523
- Grubert, H. & Mutti, J.** (1991), *Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporate Decision Making*, Review of Economics and Statistics, vol. 65. pp. 507-521.
- Haaparanta, P.** (1996), *Competition for Foreign Direct Investments*. Journal of public Economics 63: 141-53.
- Hines, J. & Rice, E.** (1994), *Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and America Business*. NBER, WP n°3477.
- Hugounenq, R., Le Cacheux, J. & Madies, T.** (1999). *Risques de Concurrence Fiscale en Europe*. Revue de l'OFCE, n°70, pp. 63-109.
- Huizinga, H. & Nicodeme, G.** (2006). *Foreign ownership and corporate income taxation: An empirical evaluation*. European Economic Review, Elsevier, vol. 50(5), pages 1223-1244, July
- Huizinga, H. & Laeven, L.** (2007), *International Profit Shifting within European Multinationals*. CEPR Discussion Papers No. 6048.
- Huizinga, H., Laeven, L. & Nicodème, G.** (2008), *Capital Structure and International Debt Shifting*. Journal of Financial Economics, 88, pp 80-118.
- Keen, M. & Kotsogiannis, C.,** (2003), *Leviathan and Capital Tax Competition in Federations*. Journal of Public Economic Theory, 5: 177-200.
- Laurent, E. & Le Cacheux, J.** (2006), *Integrity and Efficiency in the EU: The Case Against the European Economic Constitution*. Center for European Studies Working Papers Series 130, Harvard University.
- Laurent, E. & Le Cacheux, J.** (2010), *Taille de Pays et Stratégie de Croissance*. Revue de l'OFCE n°112
- Le Cacheux, J.** (2005), *Politiques de Croissance en Europe : Un Problème d'Action Collective*. Revue économique 56: 230-45.
- Ludema, R., & Wooton, I.** (2000), *Economic Geography and the Fiscal Effects of Regional Integration*. Journal of International Economics 52, 331–357.

- Martin, P.** (1997), *The Exchange Rate Policy of the Euro: a Matter of Size?* CEPII No 1997 – 06 April.
- McCallum, J.** (1995), *National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns*. American Economic Review, American Economic Association, vol 85(3), pp 615-623.
- Mac Lure C.** (1986), *Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander ?* National Tax Journal 39.
- Mintz, J. & Weichenrieder, A.** (2005), *Taxation and the Financial Structure of German Outbound FDI*, CESifo Working Paper Series 1612, CESifo Group Munich
- Overesh, M.** (2006), *Transfer Pricing of Intra-firm Sales as a Profit Shifting Channel. Evidence from German Firm Data*, ZEW Discussion Paper No. 06-084.
- Overesh, M. & Wamser, G.** (2006), *German Inbound Investment, Corporate Tax Planning, and Thin-capitalization Rules : a Difference-in-Differences Approach*, ZEW Discussion Paper No. 06-075.
- Nicodème, G.** (2007), *Do Large Countries Have Lower Effective Corporate Tax Rates? A European Survey*. CEB Working Paper, 07-001, Université Libre de Bruxelles, Solvay Business School.
- Nicodème, G.** (2008), *Impôt des Sociétés et Distorsions*. Commission Européenne.
- Oates, W.E.** (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Olson, M.** (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Persson, T. & Tabellini, G.** (1992), *The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration*. Review of Economic Studies 59, 689– 701.
- Swenson, D.** (2001), *Tax Reforms and Evidence of Transfer Pricing*, National Tax Journal, vol. 54, pp. 7.25.
- Robinson, E.** (1960), *The Economic Consequences of the Size of Nations*. Proceedings of a conference held by the international economic associations. Toronto: MacMillan.
- Tiebout, C.** (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy, 64: 416-424.
- Weichenrieder, A.** (2005). *(Why) Do we need Corporate Taxation?* CESifo Working Paper Series
- Wildasin, D.** (1988), *Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition*. Journal of Public Economics, 35 : pp 229-240.
- Wilson, J.** (1986), *A Theory of Interregional Tax Competition*. Journal of Urban Economics 19(3), pp. 296–315.
- Wilson, J.** (1991), *Tax competition with interregional differences in factor endowments*. Regional Science and Urban Economics 21, pp 423– 452.
- Zodrow, G. & Mieszkowski, P.** (1986). *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*. Journal of Urban Economics 19, pp 356-370.